



## Ordenar el tránsito. Leyes y regulaciones de tránsito en la República Argentina 1936-1994

**Carla del Cueto**

Instituto de Ciencias, Universidad Nacional de General Sarmiento, Facultad de  
Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Argentina  
cdelcuet@ungs.edu.ar

Recibido: 02/04/2018

Aceptado: 12/12/2018

### Resumen

En este artículo analizo las estrategias de gobierno para regular el tránsito, las concepciones sobre las responsabilidades que se asignan a los distintos actores. Este rastreo se concentra en momentos específicos en los cuales se elaboró legislación, desde la perspectiva de la gubernamentalidad. A través del análisis de las distintas leyes y de los debates parlamentarios muestro cómo progresivamente se afina el campo de aplicación. Las normas se vuelven más precisas y se ocupan cada vez más de regular aspectos más sutiles. El gobierno de las conductas individuales concentra cada vez más atención: se exige la responsabilidad de cumplir con requerimientos técnicos, legales y de seguridad del vehículo.

**Palabras clave:** gubernamentalidad, seguridad vial, tránsito, automóviles, legislación

## Sort Out the Traffic. Traffic Laws and Regulations in the Argentine Republic 1936-1994

### Abstract

In this article I analyze the strategies of government to regulate traffic, the conceptions on the responsibilities that are assigned to the different actors. This tracing focuses on specific times when legislation was drafted from the perspective of governmentality. Through the analysis of the different laws and parliamentary debates, I show how the field of application is progressively refined. Norms become more precise and are increasingly focused in regulating more subtle aspects. The government of individual behaviors concentrates more and more attention: demands the responsibility of complying with technical, legal and safety requirements of the vehicle.

**Keywords:** governmentality, road safety, traffic, automobiles, legislation

## **Ordenar el tránsito. Leyes y regulaciones de tránsito en la República Argentina 1936-1994**

### **Introducción**

En este artículo analizaré las distintas leyes de tránsito que estuvieron vigentes en la Argentina. El estudio lo realizo desde la perspectiva de la gubernamentalidad. El término alude a principios organizativos del ejercicio del gobierno (Foucault, 1981). En primer lugar, su foco está puesto principalmente en el conocimiento “ideal” de los planes de gobierno, más que en los detalles acerca de la implementación de medidas y sus efectos empíricos. Estos problemas están relacionados con las “tecnologías de gobierno” o con las formas de gobernar estos problemas “imaginados”. En segundo lugar, desde la perspectiva de la gubernamentalidad se asume que el gobierno es una práctica generalizada y dispersa. Por ello siempre es posible identificar una diversidad de gubernamentalidades (O’Malley, 2007: 155). Las fuentes del enfoque de la gubernamentalidad son los documentos, los proyectos del gobierno, los discursos de los políticos, los folletos y los manuales (O’Malley, 2006). En su trabajo sobre Estados Unidos, Simon (1998) sostiene que el automóvil y virtualmente cualquier aspecto de su propiedad y operación se convirtió en un potente tema de desarrollo de nuevas estrategias de gobierno.

En 1936, se pone en vigencia el primer reglamento de tránsito a nivel nacional. En esos primeros años la expansión del uso del automóvil implicó una serie de modificaciones que incluyeron la creación de distintas organizaciones y la conformación de grupos que instalaron al automóvil en el centro de las discusiones. Se puso de relieve la necesidad de la construcción de una red de caminos. Los intereses en torno de los vehículos a motor incluían a los clubes de aficionados y se articulaban con la necesidad de modernizar y bajar los costos de transporte de los productos de exportación. El reglamento plantea problemas recurrentes en las leyes siguientes como la necesidad de dar homogeneidad a las normas dentro del territorio nacional al mismo tiempo que respetar las particularidades de cada jurisdicción, o la definición de la autoridad de aplicación en los caminos nacionales.

En la ley de 1949 (N° 13.893), aprobada durante el peronismo, comienza a delinearse la preocupación por el riesgo en el tránsito. Se imponía la necesidad de dar respuesta a nuevas exigencias relacionadas con el aumento del parque automotor. La nueva ley incluía mayores precisiones sobre diversos aspectos del tránsito.

La siguiente normativa nacional de tránsito fue la ley N° 22.934, sancionada durante la última dictadura cívico militar (1976-1983) se formula en el marco de la doctrina de la seguridad. Desde su enunciación se pretendía garantizar libertades, mientras que desde la estructura de la ley se trasluce su impronta represiva. En ella se anteponen las sanciones a la cuestión sustantiva de la enunciación de reglas.

Finalmente, la ley vigente, aprobada en 1994, se elabora en el marco de la reforma del Estado y su “modernización”. La actualización normativa se inscribía en ese proceso y pretendía dar respuesta al problema del creciente número de muertes en siniestros de tránsito. Se crean una serie de organismos destinados a articular acciones a nivel nacional, se complejizan los criterios de los límites de velocidad y se establecen nuevas normas de seguridad para circular.

Un rasgo general que aparece en estas leyes es la necesidad de un ente interjurisdiccional que articule medidas a nivel nacional. Otra preocupación que atraviesa a las normativas es la importancia de compatibilizar la ley en las distintas jurisdicciones. Pero fundamentalmente lo que cobra mayor relevancia es la búsqueda de intervenir en el tránsito a través de instrumentos normativos que logren modelar conductas más prudentes y menos peligrosas.

En cuanto a los aspectos metodológicos, tomé para el análisis el *Reglamento General de Tránsito en los Caminos Nacionales*, de 1936. A ello se sumó la ley a partir de la cual se crea la Dirección Nacional de Vialidad (N° 11.658), memorias e informes de la institución, la Ley 13.893, de 1949 (*Reglamento general de tránsito para los caminos y calles de la República Argentina*), la Ley de tránsito 22.934, de 1983, la Ley de tránsito 24.449, de 1994 y las leyes de Tránsito y Seguridad Vial N° 26.353 y N° 26.363, de 2008. Ese material se complementa con los debates parlamentarios de las leyes en 1949 y en 1994. Para la ley de 1983, utilicé la nota de elevación de la Comisión Asesora Legislativa y el debate parlamentario en el cual se deroga esa normativa.

El artículo está organizado en cuatro partes que corresponden a cada una de las leyes que regularon el tránsito en nuestro país desde 1936 hasta 1994. Un último apartado contiene las conclusiones del trabajo.

## El primer reglamento de tránsito

El primer reglamento de tránsito vigente a nivel nacional es del año 1936 y se articulaba con la creación de la Dirección Nacional de Vialidad (DNV), la construcción de carreteras y el crecimiento del parque automotor, entre otros factores. Estas iniciativas se vinculaban con las necesidades de disminuir costos en el transporte de materias primas y por ello se buscaba en los caminos la alternativa al ferrocarril. Asimismo, la creciente importancia del transporte automotor se relaciona con la disputa entre Inglaterra y Estados Unidos en el cual éste último buscaba desplazar a la primera de su primacía en el mercado latinoamericano en general y en la Argentina en particular (García Heras, 1985). En este marco se hacía necesario homogeneizar las normas de tránsito en todo el territorio nacional. Hasta ese momento las regulaciones de tránsito se aplicaban a jurisdicciones locales. Sin embargo, es importante señalar que la preocupación por el ordenamiento del tráfico no había sido algo central en los años previos. En Argentina, como en otros lugares, el ordenamiento de las ciudades tenía que ver con la urgencia de combatir el delito, la prostitución y preservar la salud pública.<sup>1</sup> Las referencias al ordenamiento del tránsito estaban en relación con aquellas prácticas que obstaculizaban la circulación. Salessi cita un edicto que insiste en que “debe ordenarse que no se permita el estacionamiento de grupos en las calles pues aparte de obstaculizar el tránsito, se presta para cometer actos ofensivos a la moral” (Salessi, 2000: 153).

La tarea de formular legislación en materia de tránsito estaba prevista en la ley N°11.658 que creaba la DNV. En su artículo 37 determinaba que la DNV prepararía la reglamentación general de tráfico para los caminos nacionales y fomentaría “la adopción para toda la Nación, de los principios que la informan poniéndose de acuerdo, para ello, con los organismos provinciales de vialidad”.<sup>2</sup>

Un aspecto importante en la regulación del tránsito y un modo de dar respuesta al desafío que implicaba para los gobiernos ordenar ese ámbito fue el seguro obligatorio de responsabilidad civil. En su estudio sobre su implementación en los Estados Unidos, Simon (1998) señala que, así como el automóvil había colocado a los conductores fuera de las redes de control en el trabajo y el contexto familiar, el seguro obligatorio fue un medio que permitió ubicar a los conductores en un nuevo tipo de red, a través de la

---

<sup>1</sup> En Argentina, el análisis de esta preocupación por lo que ocurre en las calles en términos de salud y seguridad puede encontrarse en el libro *Médicos, maleantes y maricas*, de Jorge Salessi (2000).

<sup>2</sup> Ley 11.628 Vialidad Nacional. *Boletín Oficial*, 8 de octubre de 1932, p. 208.

legislación y la responsabilidad civil, que hacía que los conductores se volvieran sujetos más gobernables. En el artículo 105° se establecía que la DNV intervendría para que las provincias adoptasen el seguro obligatorio sobre daños a terceros para todos los vehículos en circulación.<sup>3</sup> La preocupación por el seguro obligatorio ya figuraba en los fundamentos de 1934. Allí se señalaba que era una necesidad “sentida” y con amplio consenso. Se estipulaba así la implantación de un seguro obligatorio de responsabilidad civil por los daños y perjuicios que pudieran ocasionarse a terceros como consecuencia de colisiones en la ruta. De ese modo se ponían a cubierto a los damnificados frente al riesgo de no ser resarcidos.<sup>4</sup> Los últimos artículos refieren a disposiciones generales sobre las infracciones.

Si bien este reglamento constituye la primera reglamentación a nivel nacional, en el Tercer Congreso de Vialidad de 1937, se enfatizaba la importancia de contar una reglamentación aprobada a través del Congreso y no seguir con el Reglamento con vigencia parcial con el que se contaba hasta ese momento.<sup>5</sup> Tuvieron que pasar varios años para contar con una ley discutida y aprobada por el Poder Legislativo.

### La ley del peronismo

El 10 de junio de 1945 a las seis de la mañana, Argentina amanecía con un cambio drástico que tendría consecuencias inmediatas muy contundentes en la seguridad en el tránsito: el cambio de mano de la izquierda a la derecha en las calles y rutas del país. Comenzaba a regir el Decreto N°26.965/44 que establecía el cambio de mano de los vehículos en todas calles y caminos del país y que sería ratificado, años más tarde, durante el peronismo.<sup>6</sup> Durante esa primera jornada no se registraron siniestros de tránsito, por ello esta disposición es un ejemplo de cómo una medida que apuntaba a un aspecto del sistema, no centrado en los comportamientos individuales, tuvo un impacto contundente en la seguridad vial. Por las consecuencias en la disminución de muertes, se designó en

---

<sup>3</sup> Decreto 75.840 (1936). *Reglamento General de Tránsito en los Caminos Nacionales*. Buenos Aires: DNV, p. 19.

<sup>4</sup> Dirección Nacional de Vialidad (1934). *El tráfico en los caminos nacionales. Fundamentos y proyecto de ley básica para la reglamentación*. Buenos Aires: Talleres Gráficos Argentinos L. J. Rosso, p. 6.

<sup>5</sup> Dirección Nacional de Vialidad (1937). Proyecto de Ley Nacional de Tránsito. Debates y votos producidos sobre este tema y el de la patente única. En *Tercer Congreso Argentino de Vialidad*. Ministerio de Obras Públicas, Buenos Aires, p. 4.

<sup>6</sup> El cambio de mano rigió para todo el país a través del Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 26.965, para su implementación también se firmaron convenios con las provincias y con los municipios, *Caminos*, N° 60, mayo-junio 1945, p. 12.

diciembre de 1945, al día 10 de junio como “Día Nacional de la Seguridad en el Tránsito”.<sup>7</sup>

La nueva legislación, que incluía el cambio de mano, se ratificó durante el primer gobierno peronista, cuyo modelo económico se basó en el desarrollo de la industria local para la sustitución de importaciones, principalmente la de producción de bienes de consumo masivo orientada al mercado interno. La apuesta por el desarrollo económico interno implicó mayor circulación de bienes y un aumento del parque automotor. Ello trajo la necesidad de adecuar la normativa de tránsito a la situación del momento, al tiempo que dar respuesta a la cuestión de los siniestros de tránsito que ya se planteaban como una preocupación pública.

En el prólogo del reglamento de 1945 figura la expectativa de que su cumplimiento mejorara la seguridad en el tránsito y se plantea una secuencia que va de un mejoramiento de la seguridad del tránsito en general -que se vería reflejado en el bien común- hacia una suerte de interpelación moral en la cual el incumplimiento de la ley constituiría un deshonor.<sup>8</sup>

Por otro lado, en los considerandos del decreto de 1945, que luego se aprobaría con fuerza de ley, se aludía a que la vigencia del reglamento había quedado relegada a las rutas de los territorios nacionales porque las provincias habían aplicado sus leyes a los caminos tanto provinciales como nacionales que estuvieran en su jurisdicción. Ante esta situación se consideraba que “razones de buen gobierno, seguridad y comodidad, hacen aconsejable regir por normas uniformes el tránsito en todos los caminos y calles del país”.<sup>9</sup> Se hacía necesaria la elaboración de un nuevo reglamento que diera homogeneidad y coherencia a las reglas de circulación. Era necesario uniformar los criterios de aplicación en todas las vías de circulación y adaptarlas a “los conceptos modernos sobre tránsito y para amplio cumplimiento del artículo 14° de la Constitución nacional en lo que a libertad de tránsito se refiere”.<sup>10</sup> En los mismos fundamentos, se acentuaba que el compromiso a favor de la producción bajo la consigna de “construir” debía ir acompañado con la misma intensidad en “conservar”, en defensa del acervo económico y humano de

---

<sup>7</sup> Con el tiempo cambiaría la designación a “Día Nacional de la Seguridad Vial”.

<sup>8</sup> “El respeto y el cumplimiento por todos los habitantes de las disposiciones contenidas en este Reglamento y el espíritu que lo anima, es un deber moral”, Decreto 12.689/45 (1945). *Reglamento General de Tránsito para los caminos y calles de la República Argentina*. Buenos Aires: Asociación Propietarios de camiones, p. 8.

<sup>9</sup> Cámara de Senadores de la Nación (1946). *Diario de sesiones*, 22 de mayo al 19 de agosto, Tomo I, p. 454.

<sup>10</sup> Cámara de Senadores de la Nación (1946). *Diario de sesiones*, 22 de mayo al 19 de agosto, Tomo I, p. 454.

la Nación. Por eso era necesario y urgente reducir las pérdidas de vidas, materiales y de horas de trabajo que originaban los siniestros de tránsito. También se consideraba que gran parte del éxito para ordenar el tránsito radicaba en la educación de peatones y conductores, por eso era “necesario que la conciencia de la seguridad se adentre en el espíritu de cada uno de los habitantes del país”.<sup>11</sup>

En estas intervenciones estatales, por un lado, se encuentran medidas que apuntan al sistema, como el cambio de mano que tuvo un impacto inmediato en la mejora de la seguridad en el tránsito. Por el otro lado, se introducen cambios legislativos para homogeneizar a nivel de todo el territorio las normas vigentes. Finalmente, se le asigna una importancia no menor, por momentos moral, a la necesidad de concientizar; se pone el acento en generar comportamientos prudentes y en la autorregulación.

Este reglamento que se convierte en ley en 1949, que estuvo vigente hasta la implementación de la ley N° 22.934 en 1983, era una respuesta al creciente problema de las muertes en siniestros viales, se enmarcaba en el contexto de surgimiento del primer peronismo en el cual se implementaron una serie regulaciones de distintos aspectos de lo social hasta el momento inéditas y se articulaba con esta ingeniería.

### **La ley de la dictadura**

El golpe de Estado cívico militar del 24 de marzo de 1976 implicó una ruptura del orden institucional y sostuvo gran parte de su accionar sobre prácticas y procedimientos clandestinos (muertes y desapariciones) que implantaron el terror en amplios sectores de la sociedad argentina. Este plan se articuló con uno económico que dio lugar a una serie de transformaciones estructurales que se continuaron en la década del '90 y llevaron al endeudamiento, el empobrecimiento y la desestructuración del sistema productivo. Se desplazó de su centralidad a los sectores del agro y de la industria a favor del capital financiero. A ello se sumó la apertura comercial indiscriminada que dio como resultado la destrucción de gran parte de la industria nacional, la baja de los salarios y a una disminución de puestos de trabajo. La dictadura implementó, paralelamente, un orden legal de facto mediante el cual pretendió otorgar “legitimidad” a su accionar. Aunque muchos de los integrantes del Poder Judicial fueron destituidos de sus puestos, encarcelados y en algunos casos asesinados, según Sarraibayrouse Oliveira (2011), la

---

<sup>11</sup> Cámara de Senadores de la Nación (1949a). *Diario de sesiones*, 28 de julio al 21 de septiembre, Tomo II, p. 1382.



dictadura no "fundó" un nuevo Poder Judicial, sino que hizo base en la estructura ya existente. Mientras, el Poder Ejecutivo estaba a cargo de una Junta Militar y Poder Legislativo, con el Congreso Nacional clausurado, actuaba a través de la Comisión Asesora Legislativa (CAL). Una de las últimas iniciativas legales de esta comisión fue una ley de tránsito que tuvo una vigencia muy breve.

Hacia finales del gobierno de facto, en septiembre de 1983, el Poder Ejecutivo sancionó la ley N° 22.934 que comenzaría a regir luego de la asunción del gobierno constitucional el 10 de diciembre en 1983 y se pretendía que fuera aplicada de manera uniforme en todo el territorio y en todos los niveles jurisdiccionales.<sup>12</sup>

En la nota de elevación al Poder Ejecutivo, se mencionaba que se buscaba garantizar el pleno y eficiente ejercicio del derecho de libertad de tránsito establecido por la Constitución Nacional. Sostenían que, en el contexto de crecimiento del parque automotor, era necesaria una nueva legislación que ordenara el tránsito en el país.<sup>13</sup> Se consideraba que la actualización legislativa en la materia, para ser eficaz no debía adecuarse solamente al aumento del parque automotor y los avances tecnológicos para disminuir los siniestros de tránsito, sino que además debía ser “de aplicación uniforme en todos los caminos y calles de la República y a todas las actividades vinculadas con el tránsito”.<sup>14</sup>

La cuestión de la aplicación de la ley remite a un problema recurrente desde el primer reglamento de tránsito en el país: el del modo en que la legislación a nivel nacional se articula con la normativa de los gobiernos locales. En experiencias anteriores y en las iniciativas legales posteriores se buscaba dar coherencia a la legislación sin avasallar a los gobiernos locales. Por el contrario, desde la CAL, se interpretaba esta disparidad normativa como “caos legislativo” en el cual la ley nacional, dado que el tránsito no es materia delegada por las provincias al gobierno federal, sólo se aplicaba en parte del territorio nacional, mientras tanto provincias como municipios tenían sus propias normas.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> Esta ley estuvo en vigencia desde diciembre de 1983, a partir de la recuperación del Estado de Derecho, y en junio del año siguiente se suspende por el término de 180 días, luego de cumplido el plazo volvió a entrar en vigencia. En mayo de 1985 se presenta en la cámara de diputados la iniciativa del Poder Ejecutivo de derogarla para que entraran en vigencia las anteriores leyes que regulaban el tránsito.

<sup>13</sup> Ley de tránsito 22.934 (1984). *Anales de legislación argentina 1983*. Tomo XLIII-D, Buenos Aires: La Ley, p. 3854.

<sup>14</sup> Ley de tránsito 22.934 (1984). *Anales de legislación argentina 1983*. Tomo XLIII-D, Buenos Aires: La Ley, p. 3854.

<sup>15</sup> Ley de tránsito 22.934 (1984). *Anales de legislación argentina 1983*. Tomo XLIII-D, Buenos Aires: La Ley, p. 3854.

Los fines de la ley eran, de acuerdo con la CAL,

“lograr seguridad en el tránsito, sin perjuicio de su fluidez, y disminución de los daños a personas y bienes, así como preservar el patrimonio vial y automotor, educar y capacitar para el correcto uso de la vía pública, y contribuir a la disminución de la contaminación del medio ambiente [ya que] nunca han sido encarados en nuestro país en forma orgánica e integral”.<sup>16</sup>

Esta norma se vinculaba con la propuesta de crear un organismo de carácter interjurisdiccional para abarcar el tratamiento integral del tránsito en todo el país.<sup>17</sup> Por otro lado, en su art. 59, se impone de manera obligatoria la educación vial en la escuela primaria y secundaria y se promovía la creación de tecnicaturas y especializaciones en el nivel universitario.<sup>18</sup> El último capítulo de la ley, art. 142, incluye la obligatoriedad de un seguro de responsabilidad civil de daños a terceros para todos los automotores.<sup>19</sup> Otro objetivo del seguro obligatorio, según la carta de elevación, era lograr la máxima seguridad en el tránsito y disminuir los daños a personas y bienes dado que la prima aumentaba ante siniestros y disminuía cuando no se registraban.<sup>20</sup> De este modo se estimularía a los conductores hacia un manejo seguro. El seguro de responsabilidad civil aparece más destacado, casi como un reclamo novedoso, pero lo cierto es que era un requerimiento que había estado presente desde el primer reglamento de tránsito. Tal como señala Simon (1998) para el caso de Estados Unidos, aquí el seguro se concebía también como una forma de ejercer el buen gobierno, ya que ayuda a modelar las prácticas de los conductores, una intención que aparece explicitada en el caso de esta ley de tránsito.

Por su estructura, la ley se distingue significativamente de las anteriores y de la que se aprobó años después, en 1994. La mayor parte de estas normativas de tránsito comienzan con la definición del ámbito y de las autoridades de aplicación de la ley y siguen con definiciones sobre los tipos de vehículos que circulan en la vía pública, las licencias de conducir, las reglas de circulación, etc. En cambio, aquí, luego de los

---

<sup>16</sup> Ley de tránsito 22.934 (1984). *Anales de legislación argentina 1983*. Tomo XLIII-D, Buenos Aires: La Ley, p. 3857.

<sup>17</sup> Ley de tránsito 22.934 (1984). *Anales de legislación argentina 1983*. Tomo XLIII-D, Buenos Aires: La Ley, p. 3857.

<sup>18</sup> Ley de tránsito 22.934 (1984). *Anales de legislación argentina 1983*. Tomo XLIII-D, Buenos Aires: La Ley, p. 3871.

<sup>19</sup> Ley de tránsito 22.934 (1984). *Anales de legislación argentina 1983*. Tomo XLIII-D, Buenos Aires: La Ley, p. 3891.

<sup>20</sup> Ley de tránsito 22.934 (1984). *Anales de legislación argentina 1983*. Tomo XLIII-D, Buenos Aires: La Ley, p. 3875.

objetivos (lograr mayor seguridad en el tránsito, mayor fluidez en la circulación, educar en el correcto uso de la vía pública, disminuir la contaminación ambiental) y las definiciones, se sigue con los “principios procesales” ante las infracciones que incluye medidas cautelares, recursos judiciales, sanciones. De modo que, ya en su misma estructura se evidencia el carácter represivo de su concepción.

Esta propuesta legal marca así un desvío del sentido que se puede identificar en las leyes anteriores, ya que pone el acento en la sanción y su estructura antepone el carácter represivo propio de la época. Sin embargo -y en una línea similar a la de la importancia del seguro obligatorio de responsabilidad civil-, la ley de 1983 introdujo otra novedad respecto del pasado: la inclusión de la educación vial como un eje importante en la seguridad en el tránsito, una tecnología de gobierno que busca modificar los comportamientos en el sentido de la prudencia y el autogobierno. De modo que, si bien en la legislación de tránsito de la dictadura no puede plantearse una linealidad con respecto al sentido de la gubernamentalidad que mostraban las leyes anteriores, sí continúa el acento en una serie de preocupaciones centradas en las conductas prudentes.

### **La ley de tránsito vigente**

La serie de reformas llevadas adelante por el gobierno de Carlos Menem que incluyeron la privatización de empresas del Estado y el desmantelamiento de toda una serie de protecciones hasta ese momento bajo responsabilidad estatal implicaron el abandono a la gestión individual de lo que hasta ese momento había sido responsabilidad colectiva. Fue justamente desde principios de la década del noventa que se comenzó con una oleada privatizadora en la que las rutas nacionales tuvieron un lugar destacado, con la implementación del cobro de peajes. La “modernización” también incluía la necesidad de cambios en el marco legal.

Nikolas Rose señala, desde la perspectiva de la gubernamentalidad, la declinación del Estado de Bienestar a partir de la privatización de servicios públicos y de las funciones del Estado que produce “un nuevo énfasis en las responsabilidades personales de los individuos, de sus familias y de sus comunidades respecto de su futuro bienestar y en la obligación de dar pasos activos para asegurarlo” (Rose, 2007: 2). Este proceso en Argentina comenzó como proyecto en el marco de la última dictadura militar y se concretó durante el gobierno de Carlos Menem. A principios de la década del noventa el gobierno de Carlos Menem impulsó un proceso vasto y acelerado de privatizaciones de

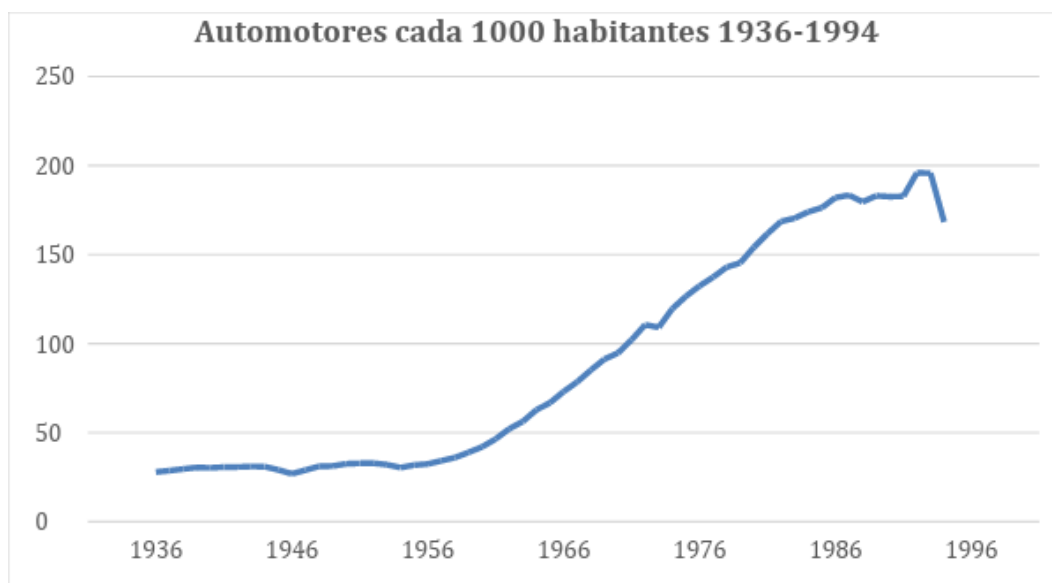
empresas públicas con un amplio apoyo social que incluyó también a los sindicatos (Azpiazu y Basualdo, 2004).

Dentro de la primera ola privatizadora, se concesionaron los corredores viales nacionales -aquellos que por el tránsito vehicular anual y por el interés del capital privado justificaban la adopción del sistema pago de peaje para transitar por los mismos- y la Red de Accesos a la Ciudad de Buenos Aires constituido por las vías que vinculan a la Ciudad con el interior del país (Azpiazu y Pesce, 2003).

Por otro lado, se instala en esta década la “seguridad vial” como problema público. En su análisis sobre el tratamiento que los medios gráficos hicieron sobre el tema, Kessler (2008) señala que a mediados de los '90, el tema se configura a partir de diversos componentes como el aumento del parque automotor, el aumento del consumo, los peajes, la construcción de autopistas, la seguridad del automóvil, la regulación del tránsito urbano, el estado y controles de las rutas.

Cabe señalar que durante el período analizado el parque automotor creció notablemente (**Gráfico I**).

**Gráfico I. Evolución del parque automotor, 1936-1994**



Fuente: elaboración propia en base a Ferreres, 2005.

En este contexto de oleada modernizadora, por un lado, y de instalación de la inseguridad vial como problema público, por el otro, se hacía necesario un cambio acorde en el plano normativo de la regulación del tránsito a nivel nacional. La Ley de Tránsito fue aprobada por el Congreso de la Nación en diciembre de 1994 y promulgada el 10 de

febrero de 1995. Reemplazó a las leyes 13.893, de 1949, y 14.224, de 1953, que modificaba el artículo N° 36 sobre otorgamiento de licencias de conducir.

La discusión del proyecto se extendió por varios años y el debate parlamentario se concentró principalmente en la definición de la autoridad de aplicación de la ley, centrado no tanto en un aspecto represivo sino en la preocupación por el problema del respeto a las jurisdicciones provinciales<sup>21</sup>. Por otro lado, una parte significativa del debate estuvo centrada en la necesidad de estimular la autorregulación y el buen gobierno a través de la educación vial y la capacitación<sup>22</sup>.

En términos generales, el registro de la discusión se ubicaba en la preocupación sobre cómo regular de una manera eficiente rutas y calles más seguras. Era necesario adaptarse a un nuevo contexto de un parque automotor en aumento que había cobrado centralidad a partir del desmantelamiento de la red ferroviaria. Se debían crear organismos especializados en el tema y desarrollar de manera eficiente un sistema de control y sanción. Se hicieron oír algunas voces disidentes con respecto a la designación de Gendarmería como autoridad de aplicación que ponía de relieve que el problema de la seguridad vial no se resolvía con mayor represión sino con más educación vial y una adecuada infraestructura vial.

En consonancia con los debates en el Congreso de la Nación, la ley buscaba, además de establecer reglas de circulación, definir requerimientos para los vehículos o cuestiones estrictamente técnicas, pretendía intervenir en la resolución de los problemas del tránsito al establecer organismos de coordinación y mecanismos de centralización de información, entre otros aspectos. Con la ley de tránsito se crearon una serie de organismos que apuntaban a mejorar la seguridad vial en Argentina. Si bien la ley fue aprobada a fines de 1994, las principales medidas se comenzaron a implementar varios años después. Por ejemplo, a través del art. 6 se creó el Consejo Federal de Seguridad Vial (CFSV), un organismo interjurisdiccional de funcionamiento permanente que se constituye como ámbito de concertación y acuerdo de la política de seguridad vial de la República Argentina y funciona desde 1995. Por otro lado, también en 1995, se creó el Registro Nacional de Antecedentes del Tránsito (ReNAT). La letra de la ley preveía que éste debía ser consultado antes de cada trámite de otorgamiento o renovación de Licencia Nacional de Conducir (art. 8).

---

<sup>21</sup> Honorable Cámara de Senadores de la Nación (1994). *Diario de Sesiones*, p. 3389-90

<sup>22</sup> Honorable Cámara de Senadores de la Nación (1994). *Diario de Sesiones*, p. 3392

Una diferencia que puede señalarse con respecto a la legislación anterior es que, además de aumentar las velocidades máximas permitidas, en la actual normativa éstas se complejizan no sólo en función del tipo de vía (una distinción que en gran medida no existía en el momento de las primeras regulaciones) sino que además se expande la clasificación de acuerdo al tipo de vehículo.

Por otro lado, se extendió la obligatoriedad del seguro de responsabilidad civil también a las motocicletas (art. 68). Con respecto a este nuevo requisito es interesante señalar que el seguro de responsabilidad civil, tal como considera Simon (1998) para EEUU de los años '20, se señala como uno de los primeros esfuerzos en desarrollar tanto desde el derecho civil como desde el penal, estrategias para regular los riesgos del manejo. En este sentido, el seguro estaba llamado a ser un recurso que no sólo podría proporcionar sus propias formas de control, sino también podría hacer que el sujeto asegurado fuera más dócil regulado por el derecho penal y el civil. En Argentina, la implementación del seguro de responsabilidad civil estuvo presente desde el primer reglamento y comienza a expandirse primero como obligatorio y luego hacia otros vehículos como las motocicletas. La regulación expande su radio de acción con la implementación del seguro de responsabilidad civil al mismo tiempo que especifica y complejiza los límites de velocidad de circulación con el fin de disminuir riesgos.

En el mismo sentido de la gubernamentalidad, también se establecen en esta ley controles preventivos con pruebas destinadas a determinar el estado de intoxicación alcohólica o por drogas, para conducir. A diferencia del caso de Estados Unidos analizado por Gusfield (1981), los debates de las leyes argentinas que regulan el tránsito no estuvieron centrados en la figura del conductor alcoholizado. En Argentina, el tránsito y sus prácticas han dado lugar a numerosas discusiones en el terreno de lo normativo. El tránsito ha producido una serie de reflexiones como las de O'Donnell (1984 y 1989) que lo considera una deriva particular de una cultura anti-jerárquica que llevaría a no respetar las regulaciones y el ordenamiento necesario para un tránsito organizado y previsible y las de Nino (1992) y Waldmann (2003) que lo relacionan con una suerte de idiosincracia anómica. Sin embargo, los controles de alcoholemia no dejan de tener importancia tanto en legislación como en las políticas de seguridad vial. Estas tecnologías de gobierno se vinculan con recomendaciones de organizaciones tanto internacionales como regionales como la Organización Mundial de la Salud o la Organización Panamericana de Salud.

En resumen, esta ley se elaboró en el marco de la reforma del Estado y de la privatización de la mayoría de las empresas de servicios públicos. Las privatizaciones

incluyeron a las rutas y la actualización de las normativas viales se inscribía en ese proceso. Las muertes en siniestros de tránsito por esa época se instalaron como tema de debate público en el cual la inseguridad vial, de la mano del crecimiento del parque automotor, se configuró como problema. En ese contexto, la actualización normativa pretendía dar respuesta al creciente número de muertes en el tránsito. Se prestó atención tanto a mejorar los controles como a la toma de conciencia a través de la educación vial. Además, la ley establecía la creación una serie de organismos centrados en articular acciones a nivel nacional. Al mismo tiempo, se volvió más compleja la grilla para definir los límites de velocidad y se establecen normas de seguridad nuevas para circular. En los debates parlamentarios se reflejaban estas preocupaciones y se ponía de relieve la importancia de mejorar tanto las tecnologías de gobierno como la toma de conciencia a partir de la educación vial. Lo que no tuvo presencia en los debates fue el ingrediente de la interpelación moral ya señalado en la presentación del Decreto 12.689 de 1945.

## Conclusiones

La presencia creciente de los vehículos a motor, su evolución técnica y sus usos implicó la necesidad de regular un espacio con actores y situaciones antes desconocidos. Se hizo evidente la necesidad de modelar los comportamientos en términos de reglas de velocidad, derechos de paso, lugares permitidos para estacionar, los sentidos de circulación, etc. Aspectos que hasta ese momento no eran controlados y regulados desde los gobiernos comenzaron a ser objeto de reglamentación. En este sentido, la legislación sobre tránsito puede interpretarse a la luz de la perspectiva de la gubernamentalidad. Desde este enfoque se señala un cambio en las intervenciones estatales que ponen cada vez más el acento en la responsabilidad individual. Esto se advierte en los distintos cambios legislativos, que, aunque no se puede considerar como un proceso lineal, sí es posible identificar tendencias que apuntan cada vez más a producir conductas individuales responsables. Al mismo tiempo, se crean agencias estatales de distinto orden para coordinar políticas preventivas y de control.

En 1936, al entrar en vigencia el primer reglamento de tránsito se apuesta a un ordenamiento general que incluía requerimientos técnicos, exigencias para conducir, límites de velocidad, estacionamiento, organización de carreras, regulación del transporte de pasajeros, seguro obligatorio de responsabilidad civil e infracciones. Allí se plantean por primera vez necesidades y problemas que volverán a aparecer tanto en los debates



legislativos como en discusiones públicas cada vez que se elaboró una nueva ley. En 1945, cuando se reemplaza el reglamento anterior, el argumento principal de las modificaciones refería a la necesidad de contar con una legislación acorde a los cambios tecnológicos y a la modernización de los medios de transporte. En la última dictadura militar, en septiembre del año 1983, se aprueba una ley de tránsito que es derogada en el Parlamento dos años más tarde. Es significativo cómo al analizar la estructura de la ley, ésta se distingue significativamente de las otras leyes. En su misma estructuración se evidencia el carácter represivo de su concepción porque en ella se anteponen las sanciones a la enunciación de reglas. Finalmente, en el año 1994, en el marco del proceso de reforma y “modernización” del Estado, se aprueba la Ley de Tránsito que está vigente en la actualidad. En ella también se reflejaban preocupaciones centradas en dar respuesta al creciente número de muertes en siniestros de tránsito y se ponía de relieve la importancia de mejorar tanto los controles como la toma de conciencia a partir de la educación vial. Se complejizan los criterios para establecer los límites de velocidad y se establecen normas de seguridad nuevas para circular.

En este rastreo se advierte cómo las leyes progresivamente afinan su campo de aplicación, se vuelven más precisas y se ocupan cada vez más de regular aspectos más sutiles. Paulatinamente, comienza a cobrar fuerza la preocupación por disminuir los riesgos. Se complejizan los parámetros de la noción de seguridad. La evolución de los límites de velocidad o el uso obligatorio de nuevos dispositivos de seguridad son ejemplo de ello. El gobierno de las conductas individuales concentra cada vez más atención. Por un lado, se exige la responsabilidad de cumplir con requerimientos técnicos, legales y de seguridad del vehículo. Pero, por otro lado, asumen centralidad los comportamientos individuales en el tránsito: los derechos de paso, los adelantamientos, las velocidades, son algunos pocos ejemplos. Estas conductas se precisan y se convierten en el eje central de la intervención en seguridad vial. En definitiva, lo que cobra mayor relevancia es la búsqueda de intervenir en el tránsito a través de instrumentos normativos que logren modelar conductas más prudentes y menos peligrosas.

## **Bibliografía**

Azpiazu, Daniel y Basualdo, Eduardo (2004). *Las privatizaciones en la Argentina. Génesis, desarrollo y principales impactos estructurales*. Buenos Aires: FLACSO Argentina.



- Azpiazu, Daniel y Pesce, Julieta (2003). *La privatización del sistema vial en la Argentina: ¿errores de diseño o desmedidos privilegios para una fracción del poder económico local?* Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- Ferreres, Orlando (2005) *Dos Siglos de Economía Argentina 1810-2004*. Buenos Aires: Fundación Norte y Sur.
- Foucault, Michel (1981). La gubernamentalidad, en Castel, Robert *et. al. Espacios de poder* (pp. 9-26). Madrid: La Piqueta.
- García Heras, Raúl (1985). *Automotores norteamericanos, caminos y modernización urbana en la Argentina: 1918-1939*. Buenos Aires: Libros de Hispanoamérica.
- Gusfield, Joseph (1981). *The Culture of Social Problems*. Chicago: Chicago Press.
- Kessler, Gabriel (2008). Los medios y la cuestión vial en las últimas décadas. En *VI Jornadas de Sociología de la UNGS*. Universidad Nacional de Gral. Sarmiento, Los Polvorines.
- Nino, Carlos (1992). *Un país al margen de la ley*. Buenos Aires: Emecé.
- O'Donnell, Guillermo (1984). *¿Y a mí, qué me importa? Notas sobre sociabilidad y política en Argentina y Brasil*. Buenos Aires: CEDES.
- O'Donnell, Guillermo (1989). *Situaciones: Micro-Escenas de la privatización de lo público en São Paulo*. Notre Dame: Notre Dame University.
- O'Malley, Pat (2006). *Riesgo, neoliberalismo y justicia penal*, Buenos Aires: Ad-Hoc.
- O'Malley, Pat (2007). Experimentos en gobierno. Analíticas gubernamentales y conocimiento estratégico del riesgo. *Revista Argentina de Sociología*, Vol. 5, N° 8.
- Rose, Nikolas (2007). ¿La muerte de lo social? Re-configuración del territorio de gobierno. *Revista argentina de sociología*, Vol. 5, N° 8.
- Salessi, Jorge (2000) *Médicos, maleantes y maricas*, Rosario: Beatriz Viterbo.
- Sarrabayrouse Oliveira, María José (2011). *Poder judicial y dictadura: el caso de la morgue*. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Simon, Jonathan (1998). Driving Governmentality: Automobile, Accidents, Insurance, and the Challenge to Social Order in the Inter-War Years, 1919 to 1941. *Connecticut Insurance Law Journal*, N° 4, pp. 522-588.
- Waldman, Peter (2003). *El Estado anómico. Derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina*. Caracas: Ed. Nueva Sociedad,



**Carla Muriel del Cueto** es Mg. en Sociología de la Cultura (IDAES/UNSAM), Dra. en Ciencias Sociales (UNGS-IDES). Investigadora docente en la UNGS y docente en la UBA. Publicó *Los únicos privilegiados. Estrategias educativas de familias residentes en countries y barrios cerrados* (UNGS/Prometeo, 2007) y *Rompecabezas. Transformaciones en la estructura social argentina 1983-2008* (UNGS-Biblioteca Nacional, 2008; en coautoría con Mariana Luzzi). En el marco de su tesis de doctorado analizó el tránsito, sus regulaciones y las medidas de gobierno en materia de seguridad

vial. Actualmente, trabaja sobre las estrategias de gobierno en relación con la ampliación del consumo y la desigualdad en la última década en la Argentina.